



ÉCLAIRAGES ET SYNTHÈSES

COMMENT LES AGENCES DE PÔLE EMPLOI S'ADAPTENT-ELLES AUX SPÉCIFICITÉS DE LEUR TERRITOIRE ?



SOMMAIRE

- p.2 Les pratiques d'analyse des besoins du territoire
- p.3 Les intelligences locales de mise en œuvre de l'offre de services
- p.6 Les partenariats à des fins de complémentarité d'expertise
- p.12 La diversité des formes d'ancrage territorial
- p.16 Comment accroître l'ancrage territorial des agences ?

L'essentiel

Au travers d'un réseau de plus de 900 agences, Pôle emploi assure un maillage relativement étroit du territoire national : qu'en est-il de la capacité des agences à répondre de façon ajustée et pertinente aux besoins des différents bassins d'emploi ?

Une étude a été réalisée auprès de 15 bassins d'emploi contrastés en termes de situations socioéconomiques. Elle révèle le souci des agences de spécifier leurs actions en fonction des caractéristiques du territoire. Pour cela, les agences s'appuient sur la richesse de l'offre de services aux demandeurs d'emploi comme aux entreprises, en la complétant d'actions nouvelles adaptées aux besoins du territoire. L'étude témoigne d'une volonté partagée de travailler en synergie entre les membres du Service public de l'emploi et d'autres acteurs du territoire. Elle illustre également les différents degrés et qualités de « l'ancrage territorial » des agences et l'existence de leviers d'amélioration.

François AVENTUR, Danielle GRECO, Olivier JUGAND
Direction des statistiques, des études et de l'évaluation,

Nicolas SUBILEAU (Pluricité),
et Renaud GARRIGUES (Dictys Conseil)

96%

DES DEMANDEURS D'EMPLOI RÉSIDENT À MOINS DE 30 MINUTES D'UNE AGENCE
PÔLE EMPLOI



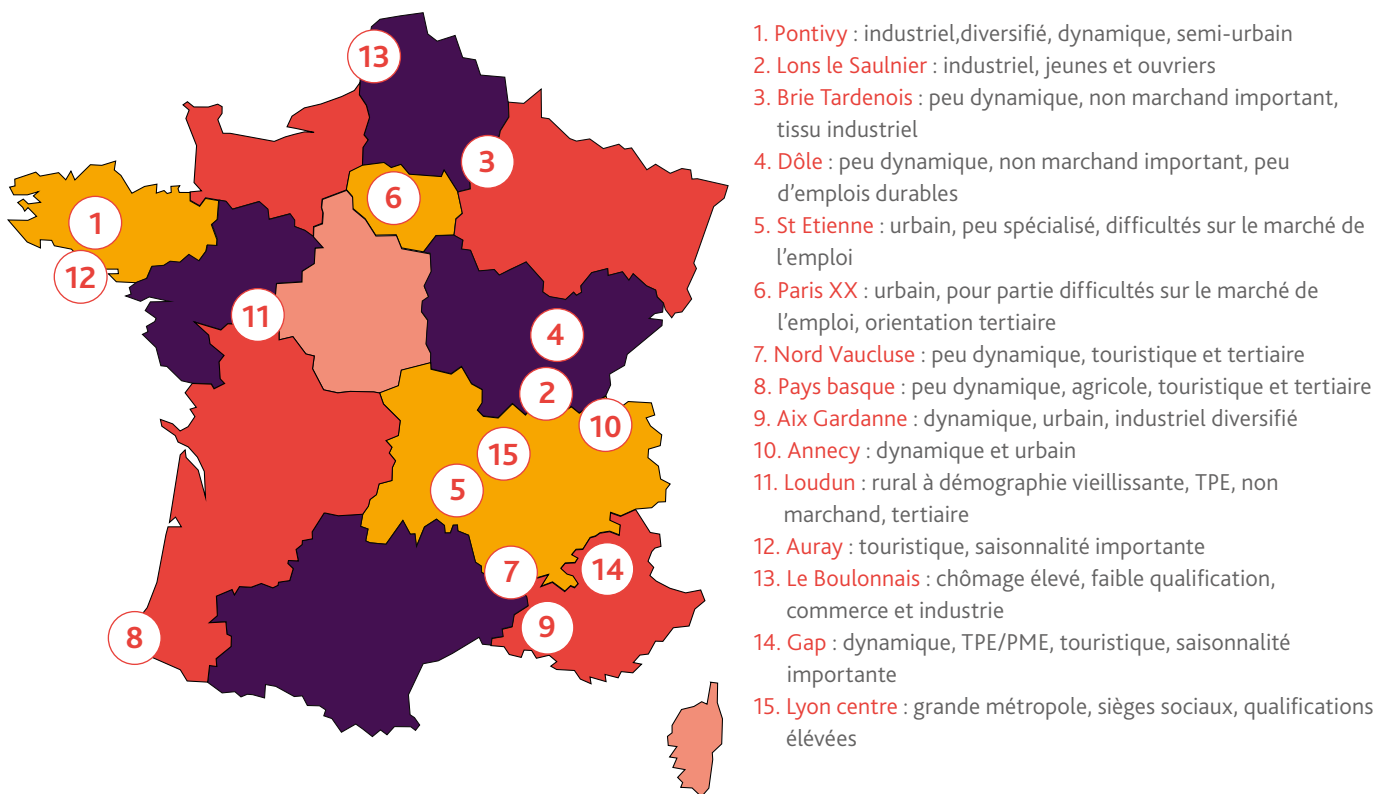
Au regard de la variété des contextes économiques et sociaux territoriaux auxquels l'établissement est confronté, l'action de Pôle emploi appelle nécessairement une diversité de réponses.

En effet, l'intervention de l'agence ne sera pas la même dans un territoire connaissant des difficultés économiques importantes ou dans un autre bénéficiant de créations nettes d'emploi. De même, elle agira différemment selon qu'elle se trouve dans un territoire urbain doté de moyens de communication développés et d'un réseau dense de partenaires dans le champ de l'emploi, ou à l'inverse, dans une zone rurale peu desservie par les transports en commun et où les acteurs publics comme associatifs sont peu nombreux. En fonction des ressources et opportunités offertes par le territoire, l'agence fera inégalement appel aux emplois du secteur marchand et à ceux du secteur non-marchand, aux placements directs des demandeurs d'emploi et à des actions d'adaptation de l'offre de travail en termes de formation ou d'appui à la mobilité géographique. Dans les territoires les plus en difficulté, elle mettra l'accent sur l'accompagnement des chômeurs de longue durée et sur les partenariats permettant de répondre aux difficultés « périphériques à l'emploi ».

Les résultats de l'étude menée en 2016 dans 15 bassins d'emploi [cf. Graphique 1] répartis dans 7 régions, avec le concours des cabinets Pluricité et Dictys Conseil donnent à voir les pratiques des agences et des partenaires au sein de leurs territoires respectifs, en dégagant leurs similitudes comme leurs dissemblances, et en identifiant les leviers sur lesquels les acteurs de terrain peuvent s'appuyer pour améliorer leur ancrage territorial. De manière à disposer d'une représentation satisfaisante de la variété des territoires, les bassins d'emploi étudiés ont été choisis de façon à illustrer des contextes socioéconomiques très différents [cf. Sources et méthodes].

Graphique 1

LES BASSINS D'EMPLOI INVESTIGUÉS



Source : IGN GéoFla 2012 - France par bassin d'emploi 2015

Les résultats qui suivent portent successivement sur l'analyse des besoins du territoire, la mise en oeuvre de l'offre de services, les partenaires et la diversité des modes d'ancrage territorial. Ils sont illustrés par de nombreuses pratiques observées, figurant dans des encadrés.

Les pratiques d'analyse des besoins du territoire

Le diagnostic des besoins des demandeurs d'emploi et des entreprises présents dans le territoire est un facteur clé de la pertinence de l'action de Pôle emploi sur le terrain. Il s'appuie en partie sur les relations que les conseillers entretiennent avec les usagers, demandeurs d'emploi et employeurs. Mais il comporte également un exercice plus réflexif d'élaboration d'une vision d'ensemble, récapitulative et prospective des besoins à l'échelle du territoire d'intervention de l'agence (bassin d'emploi), sur la base de laquelle les priorités d'action seront établies. C'est le « diagnostic territorial », mis en place et actualisé chaque année dans les agences.

Une démarche systématique, relativement bien outillée et partagée au sein de l'agence

Le diagnostic territorial est une démarche présente dans toutes les agences étudiées. Il comporte une analyse des deux versants du marché du travail : l'offre et la demande d'emploi, leurs évolutions et leur degré de rapprochement. Il identifie les facteurs de risques ou au contraire les atouts sur lesquels l'agence peut s'appuyer. Il couvre le plus souvent les enjeux relatifs à l'action des partenaires présents sur le territoire. Il comporte un volet statistique et une dimension qualitative de caractérisation des besoins du territoire. Généralement, il repose sur un mode d'élaboration participatif au sein de l'agence (même si cette démarche est d'intensité variable) et il est actualisé régulièrement, au moins chaque année. Il débouche dans presque tous les cas observés sur la détermination de priorités pour l'agence et un plan d'action. De la sorte, l'agence se dote d'un instrument facilitant la mobilisation de l'offre de services en cohérence avec les spécificités du territoire : saisonnalité de l'emploi, caractère urbain ou rural du bassin, dynamisme du tissu économique et volume d'offres, composition de la demande d'emploi notamment.

La dimension partenariale du diagnostic concerne moins d'un quart des agences étudiées. Elle s'observe surtout dans le registre du partage du diagnostic élaboré par l'agence et peu sur celui de sa co-construction, sauf dans certains territoires [cf. Encadré 1].

Le diagnostic territorial peut aussi nourrir les travaux menés au sein de la maison de l'emploi lorsqu'il en existe une sur le territoire, ou encore les échanges au sein des instances du service public de l'emploi de proximité. La dimension partenariale est en revanche peu présente dans la définition du plan d'action qui reste, dans la plupart des cas, un exercice à l'usage exclusif et sur le périmètre d'intervention de l'agence.

Encadré 1. Co-construction du diagnostic territorial et d'actions communes

Depuis début 2017, l'agence a décidé de construire le dialogue territorial avec les partenaires volontaires. Une première rencontre a permis de réunir la Mission locale, le Plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE), le service de développement économique de la mairie, un « Espace proximité emploi » et un « Espace public numérique », un centre de formation d'apprentis et de formation continue, un chantier et une entreprise d'insertion, une association d'insertion pour handicapés, une association et un organisme de formation aux langues. Cette opération a non seulement pour but de faire connaître en détail l'offre de services de Pôle emploi et les mesures, mais aussi de préparer la rédaction commune du diagnostic territorial et d'envisager à travers les échanges de pratiques, toutes les coopérations ponctuelles ou durables pour améliorer le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi de l'arrondissement. Elle doit déboucher à terme sur une stratégie commune, permettant de mieux organiser la complémentarité des acteurs, notamment par rapport aux besoins de recrutement des entreprises et des grands projets en cours.

Les intelligences locales de mise en œuvre de l'offre de services

L'action de Pôle emploi s'inscrit dans le cadre d'une stratégie élaborée au niveau national et déclinée aux différents échelons territoriaux, qui détermine une offre de services homogène délivrée par les agences Pôle emploi sur l'ensemble du territoire. La question est donc de savoir si cette offre de services est mobilisée en cohérence avec les besoins du territoire et dans quelle mesure les agences exploitent les marges de manœuvre dont elles disposent pour développer des réponses spécifiques aux enjeux locaux.

L'étendue de la gamme des services et prestations facilite la réponse à la variété des besoins des demandeurs d'emploi comme des entreprises

Les acteurs en agence (managers et conseillers) estiment que les modalités de suivi et d'accompagnement des demandeurs d'emploi (suivi, guidé, renforcé dont l'accompagnement intensif des jeunes et l'accompagnement global) offrent des réponses adaptées à la diversité de leurs besoins. Mais un tiers des agences interrogées soulignent la nécessité de développer ou d'améliorer l'accompagnement renforcé ou intensif, en particulier dans les zones où les risques de chômage de longue durée sont élevés et où les perspectives de développement économique sont faibles. La majorité des agences considère aussi que des marges de progrès existent dans la mobilisation du suivi des demandeurs d'emploi les plus autonomes, les outils numériques et de communication à distance étant encore récents au regard de l'expertise et des pratiques habituelles de beaucoup d'usagers et de conseillers.

Au-delà de ces axes de progrès fréquemment identifiés, les acteurs en agence partagent le constat de l'existence d'une « boîte à outils » riche et susceptible de répondre aux différents besoins de leur territoire. Ce point de vue porte sur l'ensemble constitué des modalités de suivi et d'accompagnement, des prestations et des formations. En ce qui concerne la formation, une majorité d'agences considère qu'il faudrait développer celles préparant directement à l'embauche¹. D'autres, moins nombreuses, soulignent les difficultés particulières auxquelles elles sont confrontées : liées soit à la saisonnalité des emplois dans les zones touristiques qui ne coïncide pas avec les calendriers habituels des actions de formation, soit à l'insuffisante densité de l'offre de formation dans les territoires ruraux ou péri-urbains.

Du côté des services aux entreprises, les agences interrogées partagent le même type de constat que pour l'offre de services aux demandeurs d'emploi : la gamme des services proposés couvre bien le spectre des besoins effectifs des entreprises du territoire. En revanche, près des trois quarts des agences estiment que la promotion de profils et les actions de prospection doivent être développées pour assurer une meilleure proactivité vis-à-vis des employeurs présents dans le bassin. Cette volonté est parfois entravée par le fait que l'agence se trouve confrontée à une demande spontanée importante de la part des employeurs, se traduisant par un flux élevé d'offres à satisfaire.

En général, le contexte socioéconomique du territoire marque profondément l'action de l'agence en direction des entreprises. Un exemple parlant est celui des emplois saisonniers² : leur importance est perçue à la fois comme une opportunité (il s'agit d'un flux important d'emplois à pourvoir de façon régulière) mais aussi comme une contrainte vis-à-vis de la sécurisation des parcours des personnes recrutées (les personnes ont souvent de grandes difficultés à assurer une activité hors saison et à sortir de l'emploi saisonnier si elles le souhaitent). Cette situation incite les agences à s'engager dans des coopérations, d'une part avec les employeurs afin d'anticiper au mieux les besoins de recrutement (par exemple les groupements d'employeurs dans le domaine viticole), et d'autre part avec des acteurs susceptibles d'aider à la qualification des personnes ou à la redéfinition de leur projet professionnel (cas du travail en commun avec la mutualité sociale agricole par exemple).

Les services « sur-mesure » permettent d'être plus en phase avec la spécificité des besoins du territoire

Plusieurs types d'interventions sont observés dans les agences, témoignant de leur souci d'ajuster leurs services aux particularités du territoire. Les agences soulignent tout particulièrement l'importance des services d'orientation professionnelle spécialisées et des formations adaptées aux profils des personnes : la prestation Activ' Projet, les actions d'immersion en entreprise (les « périodes de mise en situation en milieu professionnel »), les aides individuelles à la formation et surtout les formations préparant à l'embauche (action de formation préparatoire à l'embauche et préparation opérationnelle à l'emploi individuelle) sont considérées par la majorité des agences comme des instruments à développer. En outre, dans les territoires ruraux ou péri-urbains, les agences étendent les critères d'accès aux aides à la mobilité géographique pour faciliter les transitions professionnelles, l'accès à l'emploi comme à la formation.

La mise en place des conseillers spécialisés dans la relation aux entreprises apparaît comme un facteur important du « sur-mesure » attendu par les recruteurs : aux yeux des agences comme des employeurs, leur action permet une meilleure lisibilité de l'offre de services, une disponibilité et une réactivité accrues vis-à-vis des besoins de recrutement, ainsi qu'une mobilisation facilitée de la méthode de recrutement par simulation (MRS) pour agir simultanément sur l'offre et la demande d'emploi [cf. Encadré 2].

1. Actions de formation préalable à l'embauche et Préparations opérationnelles à l'emploi individuelles

2. Plus d'un tiers des agences étudiées sont confrontées à un poids de l'emploi saisonnier nettement supérieur à la moyenne nationale (8,6%).

Encadré 2. Gestion des recrutements d'un complexe de loisirs

L'activité économique de ce territoire rural et relativement enclavé a longtemps été dominée par le secteur agricole. En 2015, l'implantation d'un important complexe de loisirs a structuré l'activité de l'agence Pôle emploi, mais également des agences des territoires limitrophes, de la Région et de l'OPCA du secteur. Un contrat de service a confié à l'agence Pôle emploi la gestion des recrutements du site. Suite à un travail de qualification des métiers en lien avec le complexe de loisirs, des informations collectives de présentation des métiers, la méthode de recrutement par simulation et les immersions en entreprise (PMSMP) ont été mobilisées de manière massive afin de présenter les opportunités aux demandeurs d'emploi du territoire. En complément, des stages de formation via les Préparations opérationnelles à l'emploi collectives et le Programme régional de formation ont été rapidement programmés, dans une optique d'adaptation des compétences des demandeurs d'emploi (maître-nageur sauveteur, sauveteur aquatique, métiers de la vente, de la sécurité et de la restauration...). Les actions préalables au recrutement (AFPR et POE-Individuelle) ont de leur côté été activées pour les recrutements sur les postes plus difficiles à pourvoir.

Au total, sur une période d'environ un an, deux conseillers dédiés ont géré plus de 6 000 candidatures, pour 600 postes. Aujourd'hui, le partenariat entre le complexe de loisirs et l'agence Pôle emploi perdure sur la gestion des recrutements au quotidien.

Des actions nouvelles complètent l'offre de service ou en améliorent la délivrance

Plusieurs logiques d'action ont été observées dans les bassins d'emploi étudiés.

En premier lieu, certaines agences combinent les ressources internes disponibles dans une logique de parcours de réinsertion. Ces parcours sont soit axés sur des publics spécifiques, soit sur des métiers en tension ; par exemple, pour les seniors, dont les besoins sont considérés par la plupart des agences interrogées comme nécessitant une adaptation de l'offre de services [cf. Encadré 3].

Encadré 3. Le parcours senior

Face au vieillissement significatif de la demande d'emploi avec une part des seniors qui atteint le double de la population jeune (26% contre 16%), une agence a mis en place de façon expérimentale un « parcours senior ». Ce parcours est mis en œuvre par des conseillers en charge de la modalité d'accompagnement « renforcé ». Sur une période de 4 mois, un accompagnement intensif articulant entretiens réguliers, ateliers collectifs et prestations (« Senior et alors » par exemple) est proposé à un collectif de 12 à 15 demandeurs d'emploi. L'objectif est de toucher 60 personnes par an, et d'obtenir 60 % de retour à l'emploi pour les personnes accompagnées.

Un autre cas de figure repéré concerne les services à la personne : pour des demandeurs d'emploi n'ayant ni qualification ni expérience dans ces métiers, une agence organise des ateliers d'information et de sensibilisation suivis de tests d'habiletés dans le cadre de la méthode de recrutement par simulation (MRS), en partenariat avec plusieurs entreprises s'engageant à recevoir en entretien d'embauche les personnes ayant passé ces tests avec succès [cf. Encadré 4].

Encadré 4. Recrutement d'aides-soignants pour des personnes dépendantes réalisé au sein de l'agence

En vue de répondre précisément aux besoins d'un recruteur, la présélection des candidats s'effectue en collaboration étroite entre deux conseillères (« demandeurs d'emploi » et « entreprises »). La réunion de recrutement se déroule en agence et permet de présenter 18 personnes qui sont informées des détails des postes. A l'issue de cette réunion, le DRH recrutera 12 personnes après un entretien individuel. L'avis du recruteur : *« je passe toujours par cette agence pour l'ensemble de mes recrutements, car ils proposent un service efficace et rapide et surtout me fournissent des candidats adéquats, à la fois motivés et désireux de rester (fort turnover dans ce type de métier). En outre, la possibilité de présenter l'entreprise et les métiers au sein de l'agence est un réel atout. Enfin, la conseillère « entreprise » connaît bien mes besoins et la conseillère « demandeur d'emploi » trouve rapidement les bons profils. Seul bémol, j'ai parfois du mal à choisir parmi tant de bons éléments ».*

En deuxième lieu, les agences mobilisent les ressources relevant du « 5% »³ pour mettre en place ou soutenir des prestations ou des aides spécifiques locales. Elles utilisent ces ressources pour les aides dérogatoires à la mobilité géographique qui permettent, en fonction de l'appréciation de la situation concrète des personnes, de desserrer les critères d'attribution des aides à la mobilité⁴ (ressources du bénéficiaire, durée du contrat de travail, distance minimale entre le lieu de résidence et le lieu de la reprise d'emploi, de l'entretien d'embauche ou de la formation, où encore, nature des frais engagés au titre de l'aide attribuée). Elles les utilisent aussi pour des actions ou prestations nouvelles dans des champs spécifiques : accompagnement de publics sous main de justice, ateliers sur l'image de soi, création d'une plateforme web pour la mise en relation des employeurs et candidats dans les métiers du tourisme...

En troisième lieu, de nombreuses initiatives locales portent sur l'organisation de rencontres entre les demandeurs d'emploi et les employeurs : opérations de *job dating*, salons physiques ou virtuels mis en place dans les territoires. On peut également citer des opérations de recrutement réalisées directement en agence avec les employeurs.

Les agences agissent en proximité du territoire, mais parfois dans un cadre plus large

Avec 96% des demandeurs d'emploi résidant à moins de 30 minutes d'une agence, le maillage territorial assuré par Pôle emploi est relativement dense et permet le plus souvent de délivrer un service de proximité. L'existence de « points relais » ou de lieux d'accès aux services de l'agence auprès de partenaires accroît également l'accessibilité au sein du territoire (cf. plus loin le point relatif aux partenariats).

Symétriquement, l'action des conseillers vise aussi à élargir le périmètre géographique de rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi. Ainsi, les aides à la mobilité géographique évoquées précédemment sont accordées pour une part significative, à des personnes amenées à sortir des limites du bassin d'emploi : parmi les bénéficiaires d'une aide à la reprise d'emploi pour un déménagement, 76% disent avoir déménagé dans une autre région, ce qui représente 11% du total des aides à la reprise d'emploi versées par Pôle emploi. Au total, environ 45% des aides à la mobilité versées par Pôle emploi et débouchant sur un emploi sont associées à une mobilité d'au moins 200 km. Un autre exemple des actions qui s'affranchissent des frontières du bassin, est celui des projets économiques et de recrutement d'ampleur régionale voire nationale (exemples de la construction de la ligne TGV Tours – Bordeaux, ou du chantier ITER en vallée du Rhône...). Ces projets amènent à mobiliser conjointement plusieurs agences de différents territoires pour répondre aux besoins de recrutement visés.

Les partenariats à des fins de complémentarité d'expertise

Par leur maillage territorial, l'importance des ressources dont elles disposent et l'accès privilégié aux employeurs dont elles bénéficient, les agences Pôle emploi occupent une place centrale dans l'écosystème territorial des acteurs de l'emploi, de la formation et de l'insertion⁵. Pour autant, la recherche des complémentarités d'action entre les différents acteurs intervenant dans ce champ est une exigence forte, présente dans tous les territoires observés, même si sa traduction concrète varie en termes d'objectifs, de modalités ou d'intensité.

3. Le « 5% » désigne la fraction de budgets régionaux d'intervention de Pôle emploi dont l'usage est laissé à l'initiative des acteurs territoriaux pour financer (par voie d'achat public ou de subvention) des prestations et aides répondant aux besoins spécifiques des territoires.

4. Il s'agit comme pour les aides non dérogatoires de faciliter l'accès à un emploi, à un entretien d'embauche ou à une formation.

5. Cf. En savoir plus : « Diversité et dynamiques des intermédiaires du marché du travail »

Variété des formes, opportunités du partenariat et impératif de priorisation

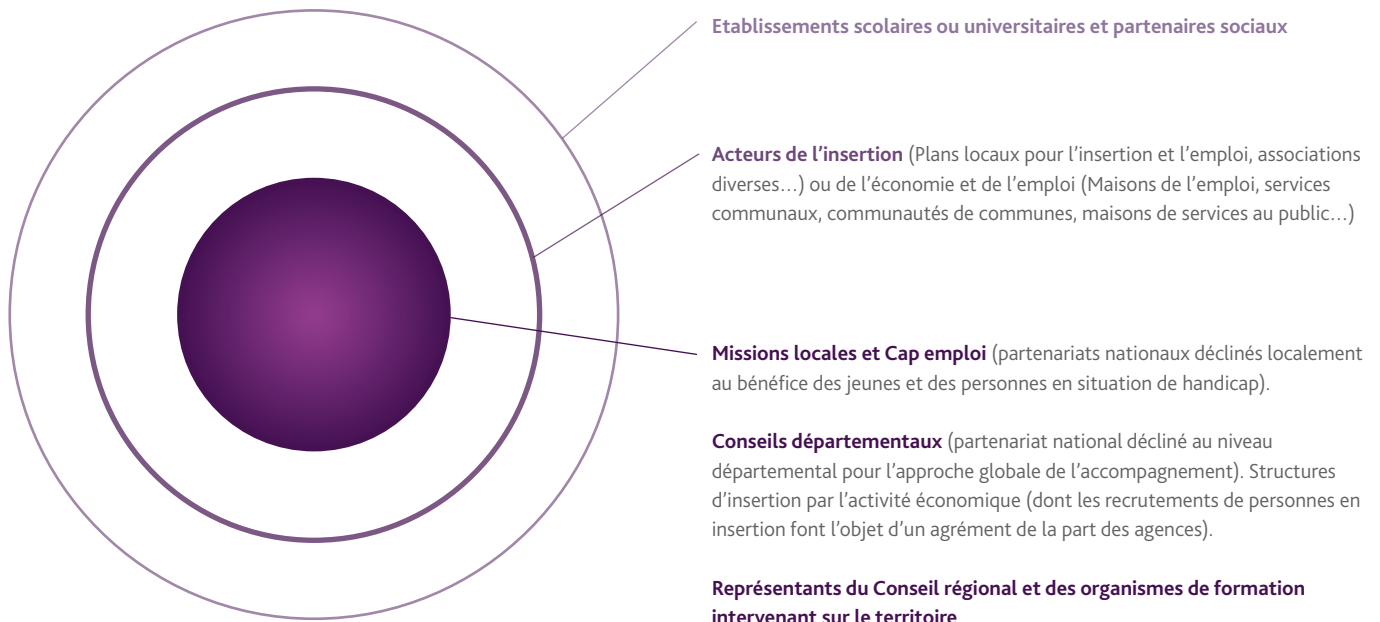
Plusieurs dimensions structurent l'espace des relations et partenariats sur le bassin d'emploi : la densité des acteurs mobilisables (inégalement selon que l'on se situe dans une agglomération ou une zone rurale), l'échelle à laquelle le partenariat est construit et régulé (national, régional, départemental ou local) et le degré de formalisation. Cela conduit à une grande variété de pratiques d'échanges et de coopération observables sur les territoires. Mais cette variété tient aussi à d'autres facteurs tenant davantage aux personnes et à la nature des institutions : le nombre d'agences présentes sur le bassin d'emploi, l'ancienneté des relations établies, le dynamisme des managers dans les agences comme au sein des organisations partenaires, ainsi que le contexte politique local, plus ou moins favorable à la coopération. En particulier, l'existence d'une seule agence sur le bassin d'emploi lui permet d'être au cœur des partenariats et lui donne l'opportunité d'être « incontournable » dans les actions et projets conduits dans le territoire. Dans le cas d'un bassin comportant plusieurs agences, le choix consiste souvent à répartir entre les directions d'agences la gestion et l'animation des partenariats.

De plus, l'agence et son équipe de direction sont amenées au quotidien comme sur un horizon plus lointain à opérer des choix et à fixer des priorités vis-à-vis des partenariats, à construire ou à faire vivre. Cela tient à la fois aux particularités de leur territoire et de ses besoins, et aux ressources en temps dont elles disposent, sachant que le partenariat est bénéfique mais nécessite un investissement important en temps qui doit parfois être mis en balance avec les impératifs de conduite des activités propres de l'agence.

L'observation des 15 bassins d'emploi conduit à identifier trois cercles concentriques d'acteurs et de partenaires pour les agences, allant du degré de priorité le plus élevé au plus faible (même si des variations sont observées localement) [cf. Graphique 2].

Graphique 2

LES ACTEURS ET PARTENAIRES DES AGENCES PAR PRIORITÉ



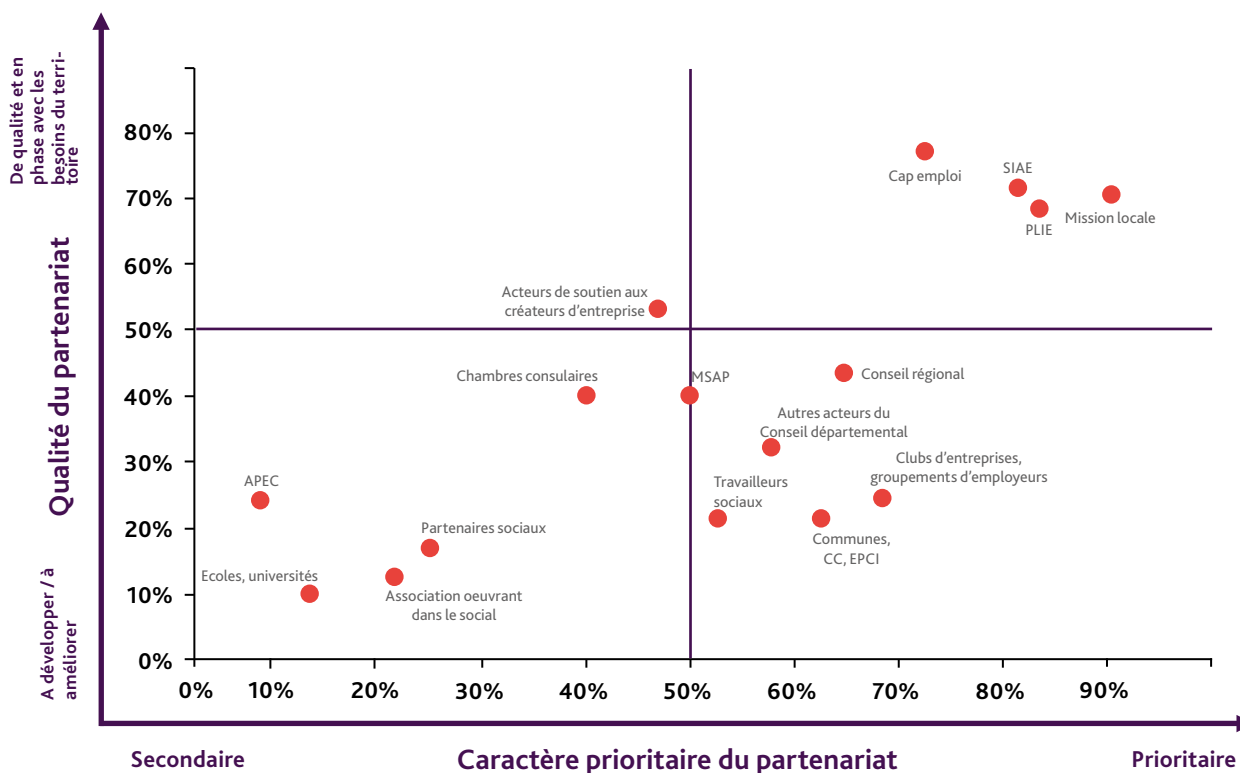
Source : enquête en ligne auprès de 38 agences

Il faut aussi souligner le rôle inégalement structurant des instances du Service public de l'emploi de proximité qui rassemblent un grand nombre d'acteurs du territoire et les représentants de l'Etat.

Le graphique 3 illustre le fait que les observations réalisées dans les bassins d'emploi montrent une corrélation positive assez nette entre l'appartenance aux trois cercles et le niveau de qualité du partenariat associé.

Graphique 3

HIÉRARCHISATION ET QUALITÉ DES PARTENARIATS



Source : enquête en ligne auprès de 38 agences

Note de lecture : plus de 7 agences sur 10 interrogées considèrent que le partenariat avec Cap emploi est prioritaire et de qualité

L'objectif principal des partenariats : la recherche de la complémentarité des services pour mieux répondre aux besoins du territoire

La recherche de complémentarités s'effectue en premier lieu au travers du partenariat avec les acteurs du Service public de l'emploi, notamment la Mission locale pour les jeunes [cf. Encadré 5] et le Cap emploi pour les personnes handicapées. Les conventions de coopération sont partout mises en œuvre, avec dans certains cas, la volonté partagée d'aller plus loin dans la coopération. Il s'agit alors de partenariats de proximité généralement anciens, adossés sur des habitudes de travail bien ancrées, fondés sur des relations de proximité au quotidien avec des référents au sein des agences, une connaissance mutuelle des offres de services, et des actions communes dans certaines agences, notamment sur le volet des relations aux entreprises ou dans le cadre d'informations collectives permettant de proposer les différentes offres de services. Les partenariats ont généralement permis d'améliorer l'orientation des demandeurs d'emploi vers ces acteurs spécialisés.

Encadré 5. La construction conjointe de parcours d'insertion avec la mission locale

Les jeunes qui ne sont pas justifiables de l'accompagnement intensif en agence (trop peu qualifiés, sans expérience ou ayant des freins périphériques importants) sont envoyés vers la Mission locale. Celle-ci propose un accompagnement personnalisé, avec l'aide éventuelle d'un tuteur et d'un psychologue. Lorsque la plupart des freins à l'emploi ont pu être levés, il peut soit revenir à l'agence en accompagnement intensif, soit suivre une formation, soit même accéder directement à des offres d'emploi, forums ou job datings. « La coopération entre la Mission locale et l'Agence permet de construire des parcours en commun et de repérer des publics qui peuvent être préparés pour travailler sur des métiers porteurs » (Mission locale).

En deuxième lieu, les agences se sont investies plus récemment dans le partenariat avec les services des Conseils départementaux, au titre de l'approche globale de l'accompagnement. Après une période de repositionnement de chacune des parties, la convention établie au niveau départemental a permis de renforcer la coopération pour cibler le public concerné par l'accompagnement global. Dans certaines agences, la connaissance mutuelle des conseillers et des travailleurs sociaux est renforcée grâce à des périodes d'immersion dans les services respectifs, ou des échanges réguliers au sujet des personnes suivies. Toutefois, la mise en place prend du temps et la coordination n'est pas encore structurée sur l'ensemble des territoires étudiés.

Dans le champ visant la levée de freins « périphériques » à l'emploi, il faut également citer les échanges et coopérations qui se sont noués avec les Plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE), les associations, les communes et les centres communaux d'action sociale (CCAS). On observe également des actions communes avec des acteurs du domaine de la santé (Caisse primaire d'assurance maladie, cf. Encadré 6) ou de la retraite (Caisse d'assurance retraite et de la santé au Travail).

Encadré 6. Partenariat Pôle emploi et CPAM : parcours emploi, parcours de santé et maîtrise du digital

Le directeur de l'agence Pôle emploi et le représentant de la Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) ont fait le constat, pour une partie des demandeurs d'emploi, du lien entre fin de droit et rupture de parcours de soin. Ce constat concerne tout particulièrement les jeunes demandeurs d'emploi et les personnes en fin de droit ou relevant de l'allocation de solidarité spécifique. L'agence et la CPAM ont décidé de mettre en place régulièrement des ateliers animés par un binôme de chacune des organisations, l'agence Pôle emploi étant à l'initiative de la sélection et de l'invitation des demandeurs d'emploi. Pour les jeunes demandeurs d'emploi, cette initiative permet de présenter la sécurité sociale ainsi que l'ensemble des services proposés (médecin référent, CMU...). Elle permet aussi de repérer les personnes en difficulté pour réaliser les démarches administratives nécessaires, voire des situations de non recours. La coopération établie entre l'agence et la CPAM s'est aussi traduite par la formation des agents de Pôle emploi au mode de fonctionnement du site de l'assurance-maladie (AMELI) et par des échanges sur les pièces constitutives des dossiers administratifs avec pour objectif de résoudre les difficultés d'obtention de certaines pièces demandées. Le projet d'un nouvel atelier dédié à la maîtrise du digital est en cours. Il s'agit de croiser la présentation des services d'accès à distance de Pôle emploi avec les services proposés sur AMELI.

Enfin, la recherche de complémentarités s'effectue également par la création d'évènements territoriaux sur l'emploi avec divers partenaires associés : forums, job-dating, évènements thématiques...

D'autres objectifs visent à améliorer l'accessibilité des services de l'agence, son image de marque, la qualité des liens avec le monde économique et à mieux anticiper les besoins du territoire

La recherche d'amélioration de l'accessibilité des services s'effectue au travers des relais de l'offre de services de Pôle emploi dans des zones éloignées des agences, complétés ou non par des services apportés par le ou les partenaires : c'est le cas des MSAP (Maison de services au public), de celui des services déployés avec les communes dans les Quartiers prioritaires de la ville (QPV) ou sur des territoires enclavés, ou encore d'associations locales avec lesquelles l'agence a développé des liens [cf. Encadré 7].

Encadré 7. Une coopération locale dans le cadre de la politique de la ville

La coopération entre l'agence, l'Espace proximité emploi (association), l'Espace public numérique, l'association agissant dans le domaine de la maîtrise de la langue et un chantier d'insertion permet de compléter l'offre de services de Pôle emploi concernant les demandeurs d'emploi d'origine étrangère (représentant près de 50% des inscrits en agence). La personne suit un parcours dès son inscription qui permet de faire un bilan, de suivre des cours de français, de rédiger un CV, d'apprendre à utiliser les outils numériques et d'engager une insertion professionnelle. Le relais est ensuite pris par l'agence dans le cadre le plus souvent de l'accompagnement renforcé ou intensif.

L'amélioration de « l'image de marque » de l'agence auprès des acteurs du territoire se traduit notamment par l'ouverture de l'agence aux entreprises et aux partenaires, en proposant des co-animations et en organisant des événements au sein de ses locaux, ce qui permet de souligner l'importance de la localisation de l'agence, de ses ressources et de sa capacité de rayonnement sur le territoire [cf. Encadré 8].

Encadré 8. Des ateliers d'information collective des demandeurs d'emploi seniors en partenariat avec la CARSAT

Face au constat d'un vieillissement significatif de la demande d'emploi, une agence Pôle emploi a développé depuis 2014 un partenariat avec la Caisse d'Assurance Retraite et de la Santé au Travail (CARSAT). La CARSAT a été sollicitée par l'agence Pôle emploi pour intervenir auprès des publics seniors de plus de 55 ans. L'objectif est de sensibiliser et d'informer les personnes sur leur situation vis-à-vis du régime d'assurance retraite. Dans le cadre d'une information collective assurée par un salarié de la CARSAT au sein de l'agence Pôle emploi, les demandeurs d'emploi seniors bénéficient d'une information sur les aspects suivants : présentation de la CARSAT et du régime de retraite, aide au calcul du montant de la retraite et des aides complémentaires, évaluation de l'impact positif à court et moyen terme d'une reprise d'emploi sur le montant de la retraite. Par ailleurs, la CARSAT informe l'équipe de Pôle emploi de l'évolution du cadre légal des droits à retraite.

Le resserrement des liens avec les acteurs économiques se traduit de différentes façons, de manière à améliorer la pertinence et la qualité des réponses apportées par Pôle emploi aux besoins de recrutement et de placement. Il peut s'agir de la participation à des clubs d'entreprises pour présenter l'offre de service de Pôle emploi, de recueil d'offres, de partenariats avec les organisations professionnelles. Ces actions sont facilitées par des accords nationaux ou territoriaux : par exemple avec la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (accord national), ou avec l'Union des métiers de l'industrie de l'hôtellerie (accord départemental), comme moyens d'accès privilégié aux entreprises pour toucher celles a priori peu enclines à établir une relation directe avec Pôle emploi [cf. Encadrés 9 et 10].

Encadré 9. La participation au « cercle de l'alternance »

Une agence Pôle emploi participe au « cercle de l'alternance », mis en place par un centre de formation en alternance, qui vise à échanger avec les acteurs locaux (entreprises, CCI, CMA, Agefos-PME,..) sur les enjeux de formation du territoire. Des réunions sont organisées une ou deux fois par an pour s'interroger sur ce qui peut être fait pour améliorer le fonctionnement de l'alternance (candidats, offre de formation...). Le directeur de l'agence concernée est partie prenante de ce réseau. Par ailleurs, des informations collectives du centre de formation sont organisées dans l'agence, présentant en particulier des formations sur lesquelles des employeurs sont en recherche de candidats.

Encadré 10. Mise en place d'un réseau autour des métiers du numérique

Une agence Pôle emploi a été l'un des organismes fondateurs du mouvement French tech sur son territoire, notamment grâce au partenariat étroit construit avec la Communauté d'agglomération. La directrice de l'agence représente Pôle emploi à chacune des actions portées par ce réseau d'acteurs. Cette place constitue un moyen pour l'agence d'entrer en contact avec les entreprises du secteur du numérique et de l'innovation, de promouvoir l'image de Pôle emploi ainsi que ses services d'aide à la création d'entreprises. La directrice d'agence souligne qu'elle a pu renforcer les liens avec ses partenaires et promouvoir l'image de Pôle emploi au travers des événements French tech, dans lesquels des stands tenus par l'agence présentent en particulier les services dédiés aux créateurs d'entreprises.

La recherche d'une meilleure anticipation des besoins du territoire peut prendre différentes formes. Dans quelques agences, cela se traduit par un engagement dans une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences au niveau territorial, qui peut être à l'initiative d'une Maison de l'emploi, de l'Unité territoriale de la Direccte ou d'autres partenaires comme les OPCA. Dans d'autres cas, des partenariats avec les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) permettent une véritable synergie entre les enjeux de développement économique et d'emploi, ainsi qu'une anticipation des actions à conduire pour mieux répondre aux besoins des employeurs et proposer davantage d'opportunités d'embauche aux demandeurs d'emploi [cf. Encadré 11].

Encadré 11. Un partenariat en faveur des entreprises qui s'implantent sur le territoire

Depuis plusieurs années, une agence Pôle emploi est membre d'une coordination technique animée par un établissement public de coopération intercommunale regroupant l'EPCI, les Chambres de commerce et d'industrie et les réseaux d'accompagnement. Initialement pensée comme un lieu de partage d'informations relatives au marché du travail, cette coordination a évolué vers une approche ciblée sur les projets d'entreprises qui s'implantent et qui vont être amenées à recruter : « *C'est lié au fait que nous sommes là depuis longtemps, on se connaît bien. C'est presque « irréversible » car au-delà des personnes, on connaît les outils...même avec du changement d'acteurs, notre collaboration continuerait* » EPCI. Une convention Pôle emploi / EPCI a été mise en place pour l'appui au recrutement et à la formation : « *Quand on détecte des futurs projets de recrutement, je contacte Pôle emploi et on voit comment on peut développer des prestations sur mesure...on développe vraiment une approche ciblée pour répondre aux besoins (recrutement, formation)...c'est très apprécié des entreprises* » EPCI.

Les partenaires portent un jugement positif sur l'agence mais expriment aussi des attentes

Dans l'ensemble, les partenaires interrogés portent un jugement positif sur les apports de Pôle emploi : c'est à leurs yeux un acteur expert, incontournable sur le territoire.

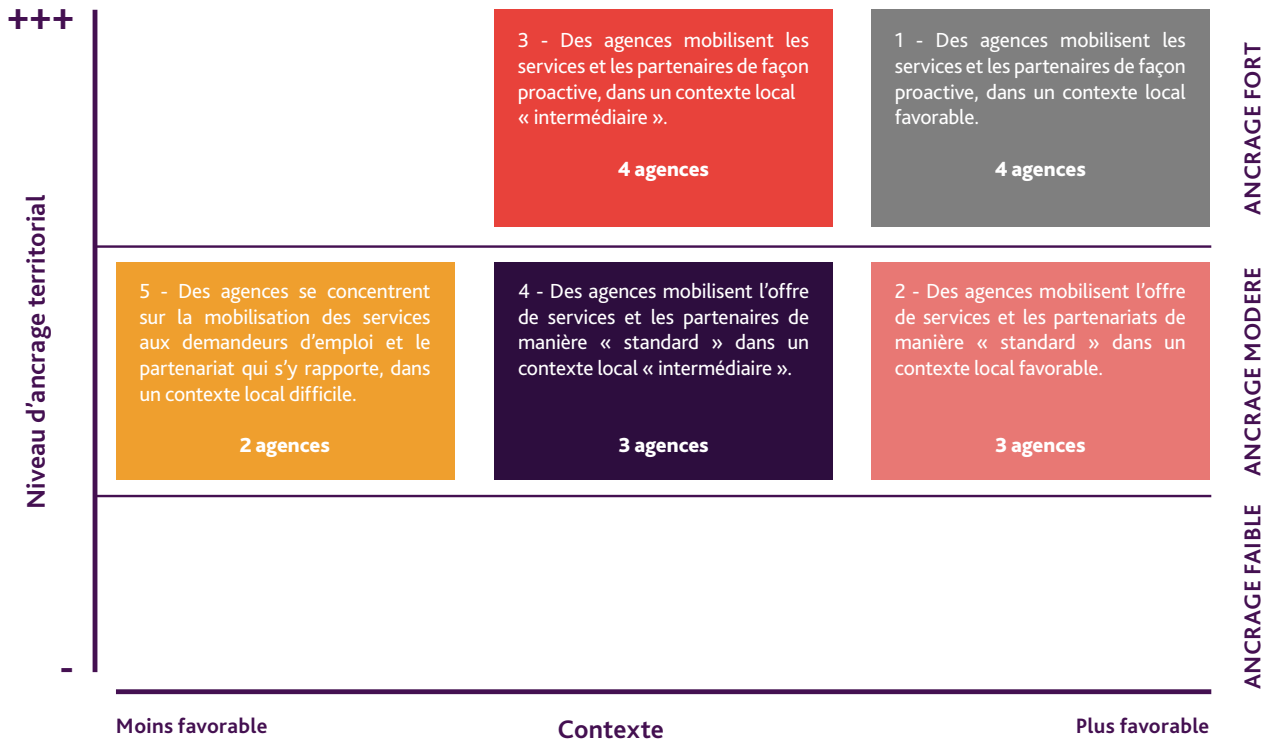
Mais ils expriment aussi souvent des attentes peu ou mal satisfaites sur plusieurs registres. D'une part, les partenaires du premier cercle [cf. Graphique 2], dont en particulier les Missions locales et Cap Emploi, estiment qu'il serait utile d'organiser un partage plus approfondi sur les données clés du territoire, dans le cadre d'un diagnostic territorial mieux partagé, voire co-construit. D'autre part, les membres du service public de l'emploi, les acteurs associatifs, les PLIE et les collectivités territoriales (EPCI et Conseils départementaux) attendent de la part des agences une communication plus précise et régulière sur les évolutions de l'offre de services de Pôle emploi, voire sur sa stratégie. Ils estiment également que les relations devraient se traduire plus souvent par une mobilisation accrue dans la construction de réponses concertées au regard des besoins du territoire. Enfin, les partenaires interrogés, dont les Conseils départementaux notamment, soulignent parfois leur souhait d'une articulation plus claire à leurs yeux des stratégies entre les différents niveaux impliqués dans le territoire : entre la Direction territoriale et l'agence notamment.

La diversité des formes d'ancrage territorial

Selon le contexte socioéconomique et la qualité de l'ancrage territorial, on peut identifier 5 configurations-types qui regroupent les 16 agences ayant fait l'objet d'une investigation approfondie [cf. Graphique 4].

Graphique 4

LES CINQ TYPES D'ANCRAGE TERRITORIAL IDENTIFIÉS



Source : observations de terrain et exploitation de données statistiques

Les configurations mettent en évidence le rôle majeur de la dynamique impulsée par les équipes locales pour assurer l'ancrage territorial

L'analyse montre d'abord que le niveau et la qualité de l'ancrage territorial est variable selon les agences étudiées.

Elle illustre ensuite le fait qu'aucune agence étudiée ne peut être considérée comme étant dépourvue d'ancrage territorial. Toutes prennent à leur manière la mesure des besoins du bassin d'emploi, mobilisent en conséquence leur offre de services et s'appuient à des degrés divers sur les opportunités offertes par les partenaires du bassin d'emploi.

Pour autant, il apparaît clairement que le contexte pèse moins sur la qualité de l'ancrage territorial que les stratégies et leviers d'action mobilisés par l'agence. Par exemple, le fait d'être confronté à un environnement socioéconomique peu dynamique n'empêche pas une agence de développer une action bien en phase avec les besoins du territoire, ceci grâce à une mobilisation interne forte de son management et de ses collaborateurs, proactifs vis-à-vis des acteurs du bassin d'emploi.

L'analyse de ces configurations montre aussi que le contexte institutionnel influe sur la nature et la qualité de l'ancrage au travers des ressources et opportunités qu'il offre. La densité du réseau de partenaires présents dans le bassin est en effet inégale selon que l'on se situe dans une agglomération, un chef-lieu de département ou au contraire un bassin rural.

Enfin, il faut souligner que malgré la variété et le nombre de bassins étudiés, il n'est pas possible de fournir une fréquence de ces configurations à l'échelle de l'ensemble des agences de Pôle emploi, de même que l'on ne peut affirmer qu'une configuration correspondant à une agence proactive placée dans un environnement particulièrement défavorable n'existe pas.

La présentation des cinq configurations-types qui suit s'accompagne chaque fois d'un encadré illustrant sa traduction concrète.

Des agences qui mobilisent les services et les partenaires de façon proactive dans un contexte favorable

Cette configuration correspond d'abord au fait que l'agence Pôle emploi est implantée dans un territoire particulièrement favorable du point de vue du contexte socio-économique.

Au-delà de l'offre de services « classique » ce type d'agence mobilise les actions dérogatoires relevant du « 5% » pour mettre en œuvre des actions en direction de publics spécifiques ou pour développer un projet innovant. L'agence adapte son organisation interne et développe des offres de services spécifiques afin de répondre au mieux à des besoins locaux, notamment par la mise en place de conseillers ou d'équipes dédiés et d'actions ciblées sur des secteurs (forums, communication sur les métiers, *job dating*).

Malgré la nécessité de traiter des volumes importants d'offres et de demandes d'emploi, l'agence consacre une place importante au partenariat dans sa stratégie. L'équipe locale de direction comme les agents sont mobilisés dans le maintien et le développement de partenariats avec divers acteurs. Les managers et en particulier le directeur d'agence sont particulièrement présents et actifs dans les instances partenariales et les réseaux spécialisés sur l'emploi, la formation, le développement économique, l'emploi et le social. En outre, l'agence est force de proposition sur des actions partenariales (forums, actions collectives, parcours de formation, projets de GPEC territoriale...), et veille à articuler ses interventions en direction des demandeurs d'emploi et des entreprises avec ses partenaires [cf. exemple dans l'encadré 12].

Encadré 12. Une agence proactive dans un environnement favorable

Le bassin sur lequel l'agence est implantée est particulièrement dynamique économiquement, et le taux de chômage y est relativement faible. Cependant, l'agence doit faire face à des enjeux spécifiques au territoire : le dynamisme du secteur du tourisme et ses besoins liés à la saisonnalité notamment, un marché du travail local impacté par la proximité avec un autre pays (problématique du « transfrontalier »), et une population de seniors importante.

Outre les outils statistiques de Pôle emploi, la connaissance des évolutions économiques du territoire et des opportunités à court terme s'appuie largement sur le suivi de l'actualité économique locale (ouverture d'entreprise, plans de licenciement, etc.) et les échanges avec les partenaires du territoire. La directrice d'agence participe à différentes instances partenariales. Elle est notamment membre d'un mouvement de promotion et de soutien à la création de startups et d'un groupement d'entraînement et de réflexion au management des entreprises.

L'agence a développé une offre de services spécifique en fonction des besoins repérés en mettant en place une équipe dédiée à l'accompagnement des demandeurs d'emploi seniors ainsi qu'une conseillère internationale référente sur le marché du travail du pays proche. Par ailleurs, des forums spécifiques aux besoins du territoire ont été développés avec les partenaires : forum saisonnier (notamment hôtellerie-restauration), forum deuxième partie de carrière (dédié aux seniors), forum santé - social (dédié aux métiers de la santé et des services à la personne). Enfin, l'agence mobilise le « 5% » dans le cadre de projets innovants en créant une plateforme web permettant de mettre en relation les employeurs du tourisme et du numérique avec des candidats.

Des agences qui mobilisent les services et les partenaires de façon « standard » dans un contexte favorable

Comme précédemment, l'agence Pôle emploi de cette catégorie est implantée dans un territoire particulièrement favorable du point de vue du contexte socio-économique. Par contre, elle consacre la majeure partie de ses ressources à la gestion du quotidien et au pilotage des actions (en particulier l'offre de services « classique »). Elle peut mobiliser ponctuellement les actions dérogatoires (financées par le « 5% ») sur des actions spécifiques. Concernant la relation aux entreprises, l'agence se consacre principalement au traitement des offres d'emploi déposées et à la fidélisation des employeurs, plutôt qu'à la prospection auprès de nouvelles entreprises. L'agence participe à la plupart des instances partenariales et des réseaux spécialisés sur l'emploi, la formation ou le développement économique, mais n'est pas en mesure d'être représentée à l'ensemble des événements ou des réunions. L'agence s'inscrit dans les démarches partenariales portées par ses partenaires mais ne joue que rarement un rôle d'initiateur d'actions [cf. exemple dans l'encadré 13].

Encadré 13. Une intervention « standard » dans un environnement favorable

Il s'agit d'une très grande agence située dans le centre-ville d'une grande agglomération. Le bassin se caractérise par un nombre très important d'entreprises du secteur tertiaire car l'agence est en proximité du principal centre commercial de l'agglomération et au cœur de l'un des plus grands centres d'affaires de France.

Le directeur de l'agence participe aux instances partenariales et aux réseaux d'acteurs particulièrement nombreux sur le territoire. Cependant, la richesse et la complexité du réseau d'acteurs ne permet pas à l'agence de jouer véritablement un rôle moteur.

Afin de répondre aux besoins spécifiques du territoire, l'agence monte très régulièrement des actions collectives thématiques : publics jeunes, seniors, demandeurs d'emploi de longue durée. Le très grand nombre d'entreprises présentes sur le bassin de l'agence fait que cette dernière est une « agence d'offres ». Il s'agit donc « de traiter le flux ». La promotion de profils reste limitée et la priorité est donnée à la fidélisation des entreprises « clientes ». Cependant, l'agence a réussi à monter des partenariats privilégiés avec certains gros employeurs du territoire pour organiser des réunions d'information auprès des demandeurs d'emploi et faire de la promotion de profil.

Des agences qui mobilisent les services et les partenaires de façon proactive dans un contexte local « intermédiaire »

Ce type d'agence Pôle emploi est implanté dans un territoire marqué par quelques difficultés et quelques enjeux forts auxquels il faut répondre, (par exemple, présence d'un quartier prioritaire, tensions politiques compliquant l'action des intermédiaires du marché du travail...).

L'agence utilise différents moyens pour entrer en contact avec les entreprises et collecter des offres, notamment en allant à la rencontre des employeurs à l'occasion d'événements organisés par des clubs et des groupements d'entreprises. Pour dépasser les contraintes de son environnement et renforcer l'impact de son action, l'agence initie des démarches volontaristes vis-à-vis des acteurs du territoire (entreprises, associations, collectivités...). L'agence met en place et développe des partenariats qui complètent ses capacités d'action propres (relai dans des territoires isolés, appui sur des associations de parrainage...). L'équipe locale de direction est partie prenante du développement et de la pérennisation des partenariats : elle est force de proposition sur des projets à mettre en œuvre et organise des rencontres entre partenaires, contribuant ainsi à l'animation des acteurs locaux sur les thématiques liées à l'emploi [cf. exemple dans l'encadré 14].

Encadré 14. Une intervention proactive dans un contexte local « intermédiaire »

Le bassin de l'agence couvre un quartier relevant de la politique de la ville, et se caractérise par un taux de chômage élevé et un niveau de qualification particulièrement faible des demandeurs d'emploi.

L'agence, de taille moyenne, a développé une offre de services spécifique afin de répondre au mieux aux besoins de son territoire. Par exemple, une offre de services a été mise en place pour les créateurs d'entreprise ; elle comporte notamment l'intervention de cabinets d'expertise-comptable auprès des créateurs d'entreprise et la mobilisation de l'offre de services des partenaires.

Compte tenu des problématiques de qualification rencontrées par les demandeurs d'emploi du territoire, une attention particulière est portée à la formation. Trois conseillers sont référents sur la formation, ceci permettant de mobiliser fortement les formations préparatoires au recrutement. Par ailleurs, l'agence participe activement au « cercle de l'alternance » [cf. encadré 9]. L'agence a développé différents partenariats avec des acteurs professionnels (CGPME, branches professionnelles du bâtiment, du textile, de l'automobile, réseaux de l'hôtellerie et de la restauration...) qui permettent de les mobiliser notamment sur des forums. A titre d'illustration le partenariat avec la CAPEB (bâtiment) permet d'orienter les créateurs d'entreprises et des rencontres « métiers » sont organisées pour susciter des vocations. Enfin, des partenariats sont également développés avec des acteurs locaux institutionnels et associatifs : forum de recrutement avec le club de football local et la mairie ; participation active à la commission insertion de la mairie.

Des agences qui mobilisent les services et les partenaires de façon « standard » dans un contexte local « intermédiaire »

Le territoire sur lequel ce type d'agence est implanté présente des contraintes qui limitent ses capacités d'intervention (isolement géographique, absence de moyens de transport collectif, acteurs dispersés et en nombre réduit...). Le bassin d'emploi peut cependant présenter des opportunités, qui vont avoir une incidence sur l'organisation et l'activité de l'agence : il s'agit souvent d'un volume important d'emplois saisonniers (dans le tourisme et/ou l'agriculture).

L'équipe de l'agence est principalement mobilisée sur la mise en œuvre de l'offre de services « socle ». Elle déploie toutefois ponctuellement des services spécifiques en réponse à des projets ou des situations particulières (implantation d'une nouvelle activité économique génératrice d'emploi, maillage partenarial en milieu rural...). Les aides et actions spécifiques liées au « 5 % » sont mobilisées avant tout pour répondre aux difficultés périphériques à l'emploi des personnes au chômage. Les partenariats permettent d'enrichir l'offre de services de Pôle emploi, mais sont inégalement approfondis. Selon ses priorités, l'agence est parfois force de proposition [cf. exemple dans l'encadré 15].

Encadré 15. Une intervention « standard » dans un environnement intermédiaire

Le territoire sur lequel l'agence est implantée présente des contraintes spécifiques : il est fortement marqué par la saisonnalité et se situe à proximité de deux pôles urbains d'importance. L'agence couvre l'ensemble du bassin d'emploi et dispose d'une équipe de taille moyenne (plus de 50 agents).

L'équipe de l'agence est principalement mobilisée sur la mise en œuvre de l'offre de services « socle ». La saisonnalité implique une adaptation de l'organisation de l'agence pour répondre aux flux d'offres d'emploi avant le démarrage de la saison et au retour des saisonniers dans l'agence au mois de septembre. Des services spécifiques complètent l'offre de service « socle » pour répondre à des besoins des demandeurs d'emploi : des parcours cadres et seniors ont été mis en place. L'agence rencontre des difficultés dans la gestion de l'enveloppe « 5 % » car celle-ci est très rapidement consommée pour faire face aux problématiques de mobilité. La coopération avec les acteurs locaux est de bonne qualité et a permis de mettre en place un forum sur les emplois saisonniers notamment. Les acteurs du territoire peinent néanmoins à identifier une stratégie de développement permettant d'apporter des réponses structurelles à la saisonnalité.

Des agences qui se concentrent sur les services aux demandeurs d'emploi et le partenariat qui s'y rapporte, dans un contexte local difficile

Ce type d'agence est implanté dans un territoire au contexte socioéconomique particulièrement défavorable (taux de chômage important, activité économique faible et peu diversifiée...).

L'action de l'agence est avant tout centrée sur le traitement du flux très élevé de demandes d'emploi et la mobilisation de l'offre de services qui s'y rapporte. Certains éléments de l'offre de services de Pôle emploi (suivi et accompagnement guidé, Activ'emploi...) se révèlent difficiles à mobiliser, voire non pertinents, au regard des obstacles rencontrés par les demandeurs d'emploi. Cependant, l'agence développe des actions spécifiques, souvent en lien avec des partenaires, pour répondre aux besoins des publics (ateliers collectifs mobilisant des acteurs économiques et partenaires, actions auprès de publics particulièrement éloignés de l'emploi, relevant notamment des quartiers prioritaires de la politique de la ville...).

Les relations partenariales sont orientées de façon sélective vers les acteurs investis dans les champs de l'emploi, de la formation et de l'intervention sociale, notamment à travers les dispositifs tels que la politique de la ville, les PLIE ou les Maisons de l'emploi et de la formation [cf. exemple dans l'encadré 16].

Encadré 16. Une intervention centrée sur les services aux demandeurs d'emploi et aux partenariats qui s'y rapportent

Le territoire sur lequel l'agence est implantée est davantage touché par le chômage que le reste de la région (taux de chômage de 14%). Les demandeurs d'emploi sont globalement moins qualifiés que la moyenne régionale. En outre, la part des demandeurs d'emploi de longue durée y est importante et entraîne un phénomène de paupérisation de la population. La proportion des demandeurs d'emploi au RSA est forte et en hausse (26%). Le territoire se caractérise par une majorité d'établissements de petite taille et de PME. L'effectif salarié a chuté significativement dans presque tous les secteurs d'activité excepté celui du commerce. Le territoire connaît un très net repli des offres d'emploi enregistrées ces dernières années alors que, parallèlement, la situation de la demande d'emploi s'est fortement dégradée.

L'agence cible principalement son intervention sur les demandeurs d'emploi en mobilisant et développant une offre de services adaptée à la fois au traitement du flux, très élevé, mais également aux spécificités des publics. L'agence a mis en place l'accompagnement global et déploie des partenariats resserrés avec les structures d'insertion par l'activité économique. En lien avec le fort taux de chômage des jeunes sur le territoire et le défaut de qualification récurrent de ce public, l'agence s'appuie sur « l'accompagnement intensif jeunes » et développe des actions visant à promouvoir l'alternance (forum et actions de sensibilisation et de découverte des métiers). Enfin, dans le cadre du contrat de ville de l'agglomération, l'agence a assuré la présence de ses services dans les quartiers, par des actions de formation des agents d'accueil à la connaissance des services de Pôle emploi.

Comment accroître l'ancrage territorial des agences ?

L'ancrage territorial des agences est effectif mais inégal selon les territoires : les 5 configurations-types identifiées en fonction du contexte local et de la qualité de l'ancrage territorial en témoignent. Il est donc essentiel d'identifier les facteurs et leviers sur lesquels les acteurs locaux peuvent s'appuyer pour renforcer la capacité de l'agence à répondre au mieux aux besoins du territoire, ceci en bonne intelligence avec ses partenaires.

Les agences de Pôle emploi disposent d'atouts importants pour faciliter leur ancrage territorial

L'observation des différents territoires permet de mettre en évidence plusieurs facteurs qui sont des points d'appui pour un ancrage satisfaisant des agences :

- Un maillage territorial relativement dense qui facilite l'accessibilité des services proposés, même si certains territoires ruraux sont confrontés à de réelles difficultés de mobilité géographique des demandeurs d'emploi.
- La « masse critique » de l'agence qui en fait l'acteur majeur de l'emploi dans la plupart des territoires comme au sein du Service public de l'emploi. En d'autres termes, l'agence Pôle emploi est un acteur incontournable pour agir sur l'emploi et le chômage dans le territoire.
- Un accès privilégié aux employeurs et aux opportunités de recrutement ainsi qu'un moyen d'action important constitué par les conseillers « entreprises ».
- Une gamme de services étendue au regard des besoins des demandeurs d'emploi et des employeurs, complétée d'une intelligence locale de mise en œuvre de ces services.
- Une organisation déconcentrée assurant des « marges de manœuvre » aux équipes locales, au travers notamment de la mobilisation des financements associés au « 5% ».
- La reconnaissance de l'expertise des managers et collaborateurs de l'agence par les partenaires, même si ces derniers témoignent d'attentes insatisfaites.
- La possession de données statistiques nombreuses et indispensables pour la connaissance des demandeurs d'emploi et des entreprises du territoire.

Plusieurs leviers d'action sont à la disposition des agences pour améliorer leur ancrage territorial

Au-delà des avantages retirés des facteurs précédents, les observations montrent que la prise d'initiative et le dynamisme des agences jouent un rôle majeur dans la qualité de l'ancrage territorial.

Au niveau de l'offre de services, les agences peuvent améliorer leur ancrage local grâce à plusieurs leviers d'action :

- La mobilisation interne plus systématique des agents ainsi qu'une association plus étroite des partenaires dans la construction du diagnostic et du plan d'action territorial.
- La valorisation et l'association des différents segments de l'offre de services. Cela peut se traduire par des logiques de parcours de réinsertion spécifiques (associant plusieurs segments de l'offre de services), par le développement de l'accompagnement intensif, un recours accru à la formation, ou encore par la prospection auprès des employeurs et la promotion de profils de demandeurs d'emploi.
- Des initiatives spécifiques, internes ou avec l'appui de partenaires, pour compléter l'offre de services et s'adapter aux besoins des territoires (prestations financées sur le « 5% » pour des publics spécifiques...).
- Une communication plus régulière en direction des entreprises et des partenaires sur l'offre de services et ses évolutions.

Au plan de l'organisation et du management, des leviers sont également à la main des responsables d'agence pour agir en faveur d'un meilleur ancrage territorial :

- Leur proactivité vis-à-vis des partenaires dans un cadre formel et informel.
- Le soutien de la synergie nécessaire entre les conseillers « demandeurs d'emploi » et les conseillers « entreprises ».
- Des locaux de l'agence « animés », ouverts sur le territoire, pour les demandeurs d'emploi, les entreprises et les partenaires associés.

Sources et méthodes :

L'évaluation a été co-conduite en 2016 par le groupement Pluricité / Dictys Conseil et l'équipe d'évaluation de Pôle emploi, avec le parti pris de mettre l'accent sur ce qui est observable au niveau des agences et de leurs partenaires du territoire.

L'observation a porté sur 15 bassins d'emploi répartis dans 7 régions, choisis de façon à assurer le meilleur contraste possible au plan du contexte socioéconomique. Ce choix s'est en particulier appuyé sur les 10 groupes homogènes d'agences retenus dans la démarche de « performance comparée » de Pôle emploi.

Chaque bassin a fait l'objet d'observations et d'entretiens de terrain auprès des agences de Pôle emploi et des acteurs et partenaires du territoire. Au total, 200 interlocuteurs de Pôle emploi ont été rencontrés (directeurs d'agence, responsables d'équipe, conseillers) ainsi que plus de 100 partenaires (collectivités locales, services déconcentrés de l'Etat, Missions locales, employeurs, chambres consulaires, associations).

De plus, une enquête web a été conduite auprès des directions des 38 agences présentes dans les 15 bassins, de façon à collecter des informations systématiques sur le contexte socioéconomique, les pratiques d'analyse et de réponse aux besoins des territoires, ainsi que sur les relations partenariales.

Une exploitation des données administratives et des indicateurs de performance des agences a permis de compléter les matériaux mobilisés.



EN SAVOIR PLUS

Pôle emploi (2016) : « Diversité et dynamiques des intermédiaires du marché du travail » ;
Etudes et Recherches N°7, juin.

Commissariat général à l'égalité des territoires (2016) : « Emploi et territoires » ;
rapport de l'Observatoire des territoires.

Directeur de la publication
Jean BASSÈRES

Directeur de la rédaction
Stéphane DUCATEZ

Réalisation
Direction des Statistiques, des Études et de l'Évaluation

Pôle emploi,
1 avenue du Docteur Gley
75987 Paris cedex 20

www.pole-emploi.org

